

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 205

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. David Ruzié

Université Paris V

L'Office franco-allemand pour la jeunesse —
essai d'analyse juridique d'un organisme binational

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 20. April 1990

1989 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE - ESSAI
D'ANALYSE JURIDIQUE D'UN ORGANISME BINATIONAL

Je vais donc vous parler aujourd'hui de l'Office franco-allemand pour la jeunesse.¹ Ce sujet peut paraître curieux compte tenu du thème général du cycle de conférences qui est consacré à l'intégration européenne. J'ai toutefois pensé qu'il peut être intéressant d'évoquer les aspects juridiques de cette institution qui est une institution internationale européenne, mais qui effectivement ne repose pas sur les mêmes principes que la Communauté Européenne puisque'il ne s'agit pas d'intégration mais de coopération. Et cependant, il faut enregistrer les résultats concrets réalisés par cet organisme qui a permis à des millions de jeunes Allemands et de jeunes Français de se rencontrer non seulement pour échanger des idées, mais également pour recevoir des informations communes. Depuis 1963, plusieurs millions de jeunes se sont rencontrés, et il y a eu plusieurs centaines de milliers de rencontres. Les derniers chiffres que j'ai pour 1988 concernaient 200.000 jeunes et 3.000 étudiants parmi ces 200.000 jeunes. Cela prouve que c'est une organisation qui a apporté une contribution intéressante importante, et cela peut d'ailleurs servir de base à un élargissement ultérieur de cette action, car n'oubliez pas que la construction communautaire au départ en 1950 était partie d'une proposition française faite d'abord à l'Allemagne de mettre en commun les ressources de charbon et d'acier.

1) En français, la seule étude d'ensemble est constituée par l'admirable travail de H. MENUQUIER, L'Office franco-allemand pour la jeunesse, A. Colin, Paris 1988, 249 p.

Ensuite, presque immédiatement cela s'est ouvert aux autres Etats. De six on est maintenant à douze Etats. On pourrait très bien imaginer que sur ce modèle de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, demain, dans une nouvelle dimension de la Communauté Européenne, puissent se mettre en place des mécanismes concrets concernant la jeunesse. Ceci dit, les particularités juridiques dont je vais vous parler aujourd'hui ne seraient plus évidemment les mêmes. Ce que je voudrais souligner dans cet exposé ce sont donc ces particularités de l'Office en tant qu'organisation internationale mais de caractère binational ce qui, dans la catégorie des organisations internationales, donne un aspect spécifique à la construction juridique qui généralement intéresse plus que deux Etats. Cette nuance entre deux et plus de deux me fait penser à - paraît-il - cette façon de compter qu'a une certaine tribu d'Afrique du Sud qui compte ainsi: un, deux, beaucoup. Effectivement pour les internationalistes il y a l'unilatéral, le bilatéral et le multilatéral. Lorsqu'on parle d'organisations internationales, ce sont généralement des organisations multilatérales que l'on évoque. Mais, aujourd'hui nous allons parler d'une organisation internationale bilatérale et nous allons voir quelles sont précisément les particularités de ce bilatéralisme.

Mais je voudrais également insister sur une autre particularité qui d'ailleurs ne concerne pas le caractère binational et qui pourrait d'ailleurs inspirer d'autres organisations internationales: c'est l'originalité des rapports qui existent entre l'organisation et son personnel. En quelque sorte une analyse de sociologie administrative, de sociologie des relations professionnelles au sein d'une organisation internationale complètera le premier aspect de pur droit international.

Tout d'abord je vais donc envisager la spécificité de l'organisation internationale binationale.

I.

L'Office franco-allemand pour la jeunesse est une organisation internationale, car l'Office correspond à la définition que donne la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans les relations avec les organisations internationales de caractère universel. L'Office franco-allemand pour la jeunesse est un organisme intergouvernemental. Donc à ce titre, du fait que l'Office franco-allemand a été mis en place par deux gouvernements, c'est une organisation internationale au sens de la Convention de Vienne de 1975. Je voudrais ici évoquer une institution qui, en France, a cherché à avoir le même statut que l'Office franco-allemand mais qui n'a pas pu l'obtenir: c'est l'Office franco-québécois pour la jeunesse. Sur le modèle de l'Office franco-allemand, la France a proposé au Québec, quelques années plus tard, un mécanisme comparable. Juridiquement ce n'était pas possible dans la mesure où, bien que le Canada soit un Etat fédéral, au Canada les provinces n'ont pas la personnalité juridique internationale, comme peuvent parfois l'avoir certains Laender ou certains cantons suisses. Ce qui fait que le Québec n'ayant pas la personnalité juridique internationale ne pouvait pas constituer avec la France un organisme inter-étatique. L'Office québécois est une structure particulière, c'est un organisme trans-national dans lequel l'une des parties est un Etat et l'autre une institution infra-étatique. C'est bien une organisation publique mais qui n'a pas la qualité d'Etat.

La base juridique pour l'Office franco-allemand pour la jeunesse repose sur un traité international, le Traité de Coopération du 22 janvier 1963 qui sert de base à la coopération franco-allemande. Ce traité, on l'appelle en France le Traité de l'Elysée du fait que jusqu'à aujourd'hui, alors que la Ve République a plus de trente ans, c'est le seul traité qui ait été signé par le Président de la République lui-même. C'est le traité que le Général de Gaulle a signé avec le Chancelier Konrad Adenauer en janvier 1963. C'est d'ailleurs pour respecter le parallélisme des formes que lorsqu'en 1984, à l'occasion du 25ème anniversaire, la France et l'Allemagne ont décidé de compléter cette coopération dans le domaine militaire d'une part et dans le domaine économique et financier d'autre part, c'est le Président de la République qui a signé les deux protocoles additionnels. Du fait que le traité initial avait été signé par le Général de Gaulle, il fallait que ce soit également le Président de la République et le Chancelier fédéral allemand qui signent les deux protocoles complémentaires.

Donc, sur la base de ce traité de 1963, un accord du 5 juillet 1963 a créé l'Office franco-allemand pour la jeunesse. Cet accord du 5 juillet 1963 a été complété et modifié à deux reprises: le 22 juin 1973 et le 25 novembre 1983. Ce qui peut être intéressant c'est d'évoquer le fait que l'initiative des modifications apportées à cet accord inter-étatique de juillet 1963 est venue du Conseil d'administration qui est l'organe de direction de l'Office. Généralement c'est un des Etats ou l'administration d'un Etat qui propose au Ministère des Affaires étrangères d'entrer en rapport avec son homologue pour des modifications. Or, jusqu'à présent, les deux modifications ont été préparées et proposées par le Conseil d'administration de

l'Office franco-allemand pour la jeunesse comme le montre un document qui relève des travaux préparatoires de 1973 où l'on voit le texte actuel d'un côté et les modifications proposées de l'autre et sur lequel a été souligné ce qui finalement a été retenu par les deux gouvernements. Donc cela permet d'accélérer le processus de révision du fait que le texte a été préparé à l'avance par les techniciens.

Parmi les propositions de modification qui ont été faites par le Conseil et qui n'ont pas été retenues figurait une proposition consacrant formellement des privilèges et immunités au profit de l'Office franco-allemand et des agents de l'Office: concrètement les propositions visaient à transposer les règles reconnues par la Convention générale sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du système des Nations-Unies. Bien qu'il n'y ait pas d'explication, je pense que l'hostilité à la modification a dû venir du côté allemand du fait - je crois savoir - qu'en Allemagne, au nom de l'égalité devant la loi, on n'admet pas, qu'en principe, il y ait un statut dérogatoire. Les autorités allemandes ont toujours été très réticentes dans ce domaine, à en juger par l'exemple de la Commission de la Moselle, qui a son siège à Trèves. La Commission de la Moselle n'a pas un statut identique à celui de la Commission du Rhin qui siège à Strasbourg, alors que le modèle de la Moselle a été calqué sur le modèle du Rhin. Mais les autorités allemandes considèrent que la loi allemande doit être égale pour tous, un peu comme les Américains admettent difficilement qu'il y ait un statut dérogatoire pour les ressortissants américains travaillant dans des organisations internationales. De la même façon, le Gouvernement fédéral allemand ne veut pas reconnaître le principe d'immunités, même si dans les

faits il accorde un statut dérogatoire, mais il ne veut pas qu'il y ait une règle dérogatoire de principe. C'est donc davantage sur une base unilatérale que le gouvernement fédéral allemand accorde certains privilèges et non pas sur une base de droit international public conventionnel.

Les dernières modifications apportées en 1973 - j'y reviendrai - portaient sur le fonctionnement du Conseil d'administration du Secrétariat général. Précisément le Conseil d'administration, qui est l'organe directeur de l'Office franco-allemand, est constitué sur une base paritaire. Ceci est un peu normal puisqu'il s'agit d'une organisation inter-étatique entre deux Etats. Il y a quinze Allemands et quinze Français désignés par chaque Gouvernement. C'est d'ailleurs la règle, s'agissant des organes directeurs et cela même dans les Communautés Européennes, où le Conseil des Ministres est désigné par les différents gouvernements qui délèguent des membres. La particularité de l'Office franco-allemand pour la jeunesse c'est - comme d'ailleurs dans certaines autres organisations internationales classiques - qu'il y a certaines particularités, certaines spécificités on peut dire, pour représenter soit l'Allemagne soit la France au sein du Conseil d'administration. En effet, il y a des représentants des administrations publiques mais il y a également des personnalités qualifiées, des dirigeants d'organisations de jeunesse et des représentants des collectivités locales ou régionales. Ceci permet d'une part à l'Allemagne de faire une place à des représentants des Laender pour transposer le caractère fédéral du système politique et administratif allemand et de tenir compte également pour la France de l'effort de décentralisation qui a été entrepris depuis un certain nombre d'années. Je voudrais ici d'ailleurs sou-

ligner le fait que la coopération inter-étatique prend surtout en Europe de plus en plus un tour - je dirais - infra-étatique dans la mesure où on essaie de saisir la réalité au niveau des citoyens et les citoyens ne se trouvent pas uniquement dans le cadre étatique. Bien sûr, ils sont tous dans les Etats, mais en réalité ils vivent au sein de collectivités plus restreintes, plus vivantes et, par exemple dans le cadre du Conseil de l'Europe, la coopération transfrontalière se fait non pas entre les Etats, mais entre les Laender et les provinces et les régions ou entre les cantons suisses et les Laender allemands. Donc l'exemple de l'Office franco-allemand pour la jeunesse n'est que l'illustration d'un phénomène qui tend à se généraliser et dont on ne peut que se réjouir puisqu'en fin de compte on arrive à prendre davantage en compte les besoins, en faisant appel aux réalités locales et régionales. La place faite aux personnalités qualifiées, aux représentants d'associations et de collectivités régionales est d'ailleurs plus importante que la place faite aux représentants des gouvernements, car sur les deux fois 15 membres il y a deux fois 9, donc 18 sur 30 membres qui ne représentent pas les gouvernements. Ce qui montre bien que dans les organisations internationales les gouvernements n'ont plus le monopole de la représentation des Etats. Ce phénomène d'ailleurs se rencontre également dans d'autres organisations. Prenez le cas du Conseil de l'Europe où l'Assemblée parlementaire représente également les Etats. Il n'y a pas que le Comité des Ministres, et si vous prenez le cas de l'O.I.T. il n'y a pas seulement les représentants des gouvernements, il y a aussi les représentants des syndicats qui siègent, et ils représentent ainsi les citoyens des Etats. Et dans le cadre de la Communauté européenne à côté de l'organisme inter-gouvernemental que constitue le Conseil, il y a le Parlement qui

représente directement les citoyens. S'agissant d'une organisation internationale de type classique, il est normal que les pouvoirs les plus importants soient reconnus à ce Conseil d'administration. C'est le Conseil d'administration qui est chargé de mettre en oeuvre l'accord de base de juillet 1963 (art. 9). De même, mais d'une façon quand-même un peu atténuée dans les Communautés européennes, du moins sur le modèle du traité de Rome, c'est le Conseil qui a, en dernière analyse, le pouvoir de décision, même s'il y a un pouvoir de proposition de la Commission et maintenant une coopération du Parlement. C'est quand-même un organisme inter-gouvernemental qui prend en dernière analyse les décisions. C'est beaucoup plus normal dans le cadre classique de l'Office franco-allemand pour la jeunesse.

Ce classicisme se retrouve pour le financement. En effet, le budget de l'Office franco-allemand est alimenté par les contributions versées par les deux Etats, avec cependant une place non négligeable faite au versement provenant des bénéficiaires des activités de l'Office. Les stagiaires sont amenés à acquitter ce qu'on appelle une sorte de ticket modérateur: une contribution au stage auquel ils participent. Dans une certaine mesure on peut comparer ces versements à des rémunérations pour services rendus qui existent également dans d'autres organisations internationales de type classique. Je prendrai deux exemples: Je parlais toute à l'heure de la Moselle. Vous devez savoir que - à la différence de la navigation sur le Rhin qui est gratuite - la navigation sur la Moselle est soumise au paiement de péages pour permettre l'amortissement des emprunts qui ont été faits pour la construction et l'entretien des écluses. Autre exemple: l'organisation EURO-CONTROL, dont on parle beaucoup à l'heure actuelle avec

l'encombrement du ciel en Europe, tire une partie de ses ressources des redevances qui sont versées par les compagnies aériennes. De fait les redevances sont payées par les passagers qui en plus de la taxe de sécurité versent une somme pour permettre le financement de l'organisation chargée de contribuer à la sécurité de l'aviation civile en Europe.

Bien évidemment les agents de l'Office franco-allemand pour la jeunesse sont des fonctionnaires internationaux. Et je dirai que c'est un point qui est difficile à faire admettre par les administrations publiques notamment en France. Car pour les administrations françaises le fait qu'il n'y ait qu'un autre Etat donnait l'impression qu'il s'agissait de fonctionnaires nationaux détachés auprès d'un organisme qui ne serait pas uniquement français. Les administrations françaises avaient davantage l'impression d'être les employeurs des agents de nationalité française, cependant que les administrations allemandes seraient les employeurs des agents de nationalité allemande.

Et pourtant, d'après le statut du personnel de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (art. 2), il s'agit bien de personnel international puisqu'en entrant en fonction les agents de l'Office prennent l'engagement d'exercer leurs activités sans solliciter ni accepter d'instructions en rapport avec l'exercice de leurs fonctions d'aucun gouvernement, donc, sous-entendu, pas du gouvernement français pour les Français, pas du gouvernement allemand pour les Allemands et encore moins évidemment d'un autre gouvernement. Ceci prouve bien qu'il ne s'agit pas de personnel détaché mais d'un personnel au service d'une institution internationale.

Je voudrais précisément évoquer maintenant l'autre aspect particulier concernant l'organisation internationale, ce caractère binational. Car si l'Office est bien une organisation internationale, c'est quand-même une organisation qui n'intéresse que deux Etats. Cela entraîne quelques particularités, notamment le fait qu'il y ait une co-présidence du Conseil d'administration alors que généralement l'organe directeur d'une organisation internationale est présidé par une personne et les différents Etats se succèdent à la présidence. Ainsi en est-il au comité des Ministres du Conseil de l'Europe, à la présidence du Conseil des Communautés Européennes et au Conseil de Sécurité des Nations-Unies. A l'Office, il y a une co-présidence - un représentant du gouvernement français - celui qui a dans ses compétences les questions de la jeunesse - et son homologue allemand après du gouvernement fédéral. A cette co-présidence s'ajoute un siège alternatif du Conseil d'administration alternativement en Allemagne et en France. Et par ailleurs, pour bien montrer l'importance qu'on attache à un contact avec la réalité régionale, provinciale, tous les ans le Conseil d'administration se tient dans une autre ville de l'Etat en question. Donc, une fois à Bonn pour l'instant et une autre fois dans une autre ville de la République fédérale et, s'agissant de la France, une fois à Paris, une autre fois dans une ville de province. Et pour bien montrer le caractère binational, ce n'est pas la même année que les deux sessions ont lieu en Allemagne ou en France, mais il y a, chaque année, une session en France et une session en Allemagne.

Le caractère binational se fait surtout sentir au niveau du Secrétariat général. En effet - et c'est un point qui mérite d'être souligné - les textes prévoient que le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint doi-

vent être de nationalité différente et qu'il doit y avoir un changement de nationalité à l'expiration du mandat. A l'heure actuelle c'est un ressortissant allemand, Monsieur Hammer, qui a succédé à un ressortissant français comme Secrétaire général et l'adjoint est donc actuellement un Français. Dans cinq ans ce sera un Français qui deviendra Secrétaire général, et un Allemand qui sera Secrétaire général adjoint. Le fait qu'il y a donc deux animateurs à la tête du Secrétariat va entraîner également le fait qu'il y a des services dans les deux pays. Généralement le Secrétariat général est installé dans une ville - encore que vous connaissez les mésaventures du Parlement Européen qui, comme dans la chanson française où Cadet Rousselle a trois maisons, a aussi trois maisons maintenant: Luxembourg, Strasbourg, Bruxelles, ce qui pose certaines difficultés. L'Office franco-allemand pour la jeunesse a son siège fixé, par accord entre les gouvernements dans un échange de lettres de novembre 1983, à Bonn, avec cependant des services en France. Il fut un temps où le siège du Secrétariat général était là où résidait le Secrétaire général. Quand c'était un Français, le siège était pendant trois ans en France, ensuite le siège était transféré pendant trois ans en Allemagne, ce qui n'était pas très satisfaisant. Donc, actuellement on a prévu que le Secrétariat général serait maintenu à Bonn au moins jusqu'en 1994. Et cela même si, entretemps, il y a un changement de nationalité, qui doit intervenir au niveau du Secrétaire général. De même on a prévu un certain rééquilibrage des services entre Bonn et Paris ce qui a pu entraîner quelques difficultés avec le personnel puisque on devait revoir l'organigramme de l'Office et prévoir des mutations de certains fonctionnaires de l'Office de Bonn vers Paris. De façon assez paradoxale les fonctionnaires de nationalité allemande préféraient les charmes de la vie provin-

ciale de Bonn plutôt que l'attrait de la capitale française dans la mesure où, pour des raisons que l'on comprendra aisément, les Ministères des Finances français et allemand ont maintenu une parité entre le DM et le Franc qui ne correspond pas à la réalité. De telle sorte que les fonctionnaires allemands auraient effectivement, au sens propre et au sens figuré, perdu au change en venant travailler à Paris. Comme les Ministères des Finances n'ont pas voulu modifier la parité des deux monnaies, finalement le rééquilibrage ne s'est pas fait comme on l'aurait voulu. Ce qui m'amène précisément à évoquer une autre série de particularités du point de vue juridique concernant l'Office franco-allemand pour la jeunesse. Il s'agit du statut du personnel qui associe étroitement les représentants du personnel au fonctionnement de l'Office.

II.

Peut-être, comme j'aurai l'occasion de l'indiquer en conclusion, y a-t-il eu contagion avec le "Mitbestimmungsrecht" du droit allemand - encore qu'il n'y ait pas de co-gestion au sein de l'Office franco-allemand. Mais vous allez voir que l'on est allé relativement loin dans les rapports entre l'Office et son personnel par rapport à ce qui existe non seulement dans le droit public national mais également dans le droit public international.

Notons tout d'abord que le statut du personnel comme pour toute organisation internationale ne relève pas en principe du droit interne. Ni le droit allemand, ni le droit français ne s'appliquent donc en principe au personnel de l'Office. En effet, suivant une règle appliquée dans toutes les organisations internationales, le droit national

est d'application exceptionnelle. Le droit territorial - par exemple en France le droit français - ne s'applique qu'exceptionnellement aux fonctionnaires du Conseil de l'Europe. L'article 15 de l'accord du juillet 1963 a prévu que le statut du personnel de l'Office franco-allemand serait arrêté par le Conseil d'administration de l'Office, après l'approbation des administrations nationales compétentes. Il est évident que le statut du personnel des Nations-Unies n'est pas adopté par l'Assemblée générale après consultation des différentes administrations des 160 Etats maintenant membres de l'organisation. On n'en finirait plus. En revanche, s'agissant de l'Office franco-allemand pour la jeunesse, on consulte l'administration des finances et celle de la jeunesse dans les deux pays, ce qui ne prend pas tellement de temps. Ce sont les modalités d'application du statut qui ont pu prévoir dans certains cas l'application du droit national. Par exemple, ce qui se produit d'ailleurs fréquemment en matière de sécurité sociale, les agents qui sont en fonction en Allemagne sont affiliés au régime allemand, les agents en fonction en France sont affiliés au régime français avec certaines particularités complémentaires. Le statut du personnel peut comporter des mesures plus avantageuses, mais les textes prévoient que l'on ne peut pas cumuler les deux régimes. Donc, dans la mesure où le système prévu en matière de l'allocation familiale par exemple est supérieur dans le statut du personnel, on déduit ce qui a déjà été accordé soit par le système allemand soit par le système français.

Le statut du personnel consacre les deux grands principes qui animent la fonction publique internationale, à savoir l'indépendance que traduit le serment prononcé par les fonctionnaires de l'Office lorsqu'ils prennent leur fonc-

tion d'après l'article 2 du statut et par ailleurs l'allégeance, c'est-à-dire la subordination des agents à l'égard de l'Office, ce qui me paraît résulter de l'article 8 du statut qui prévoit que les agents sont liés à l'Office par un contrat signé par le Secrétaire général. Les obligations des agents sont donc définies par les contrats par référence aux dispositions statutaires.

Il faut souligner le fait qu'il y a eu relativement peu de difficultés concrètes dans la gestion du personnel du fait des effectifs relativement réduits de l'Office franco-allemand. Il faut savoir qu'à l'heure actuelle il y a à peine 70 fonctionnaires. L'Office est donc une maison qui marche bien avec relativement peu de personnes. Il y en a eu une quarantaine à Bad Honnef et une vingtaine à Paris. Pourtant, et c'est peut-être ce qui explique l'absence de difficultés, on a prévu des mécanismes juridiques assez originaux pour assurer le dialogue entre l'administration et le personnel et pour régler, le cas échéant, les litiges qui pourraient survenir.

D'abord, en ce qui concerne les litiges individuels, il y a un mécanisme assez original dans la mesure où les fonctionnaires internationaux ne peuvent pas aller devant les tribunaux nationaux. Un ressortissant allemand qui est au service de l'Office franco-allemand ne peut pas aller devant un tribunal allemand et un ressortissant français ne peut pas aller devant un tribunal français. La pratique veut que généralement les organisations internationales mettent en place un mécanisme juridictionnel permettant de régler le contentieux du personnel. L'originalité du mécanisme mis en place par l'Office franco-allemand réside dans le fait qu'il y a une commission de recours qui est composée de deux magistrats. Ce n'est pas le fait qu'il y

ait un Français et un Allemand qui soit original, mais le fait qu'il n'y ait que deux magistrats. Or, généralement on prévoit un nombre impair puisqu'en matière juridictionnelle on voit mal un juge dire qu'il s'abstient. S'il faut appliquer le droit, on ne peut être que pour ou contre une solution. Il a donc fallu prévoir qu'en cas de partage des voix on aurait recours à une tierce personne. Jusqu'à présent le cas ne s'est pas produit. A ce jour, il n'y a eu que huit décisions² qui ont été rendues. Les deux magistrats ont toujours réussi à se mettre d'accord. Voilà une première originalité: un mécanisme juridictionnel dans lequel les décisions sont rendues en premier et dernier ressort, avec un caractère obligatoire pour l'Office.

Une autre originalité, c'est que cette commission de recours a également une mission de conciliation. Elle peut essayer d'obtenir une transaction entre l'administration et la personne concernée. Un peu - si vous voulez - à l'exemple de la Commission Européenne des Droits de l'Homme qui a pour mission de filtrer les réclamations et après avoir retenu uniquement des réclamations sérieuses, peut essayer d'obtenir un règlement amiable avant de saisir le Comité des Ministres ou, le cas échéant, la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Mais la Commission Européenne n'est pas un organisme juridictionnel. En ce qui concerne l'Office, c'est un mécanisme assez curieux, mais qui peut se rencontrer dans le cadre national où les tribunaux peuvent essayer, notamment dans le domaine du droit de la famille en France, de concilier les époux avant de trancher

2) Une neuvième décision a été rendue en juin 1990, qui a rejeté le recours.

le litige, c'est-à-dire avant de prononcer par exemple le divorce. La Commission de recours peut essayer d'obtenir une transaction. Les chiffres ne sont pas très révélateurs puisqu'ils ne sont pas très nombreux. Sur les huit recours, quatre ont été gagnés par les requérants et trois ont été perdus. Par ailleurs, il y a eu une transaction amiable obtenue.

Mais l'originalité concernant le personnel porte surtout sur le rôle des représentants du personnel. En effet, les représentants du personnel ont un rôle actif et ce rôle est mis en valeur par l'existence d'une réglementation particulière qui complète le statut du personnel. Cette réglementation concernant la représentation du personnel fait apparaître deux organismes. L'un qui n'est composé que de représentants du personnel, le comité des représentants du personnel, et d'autre part il y a un organisme qui constitue une véritable originalité. C'est à mon avis un exemple unique: l'existence d'une commission d'arbitrage au sein de l'Office franco-allemand pour la jeunesse.

En ce qui concerne le rôle du comité des représentants du personnel, ses missions sont très variées. Le règlement en question évoque les contacts réguliers, les réunions périodiques que le comité a avec le Secrétaire général, son adjoint, les représentants des différents services administratifs, la possibilité qu'il a de soulever toutes les questions touchant le personnel; il peut agir de sa propre initiative ou bien intervenir à la demande d'un agent. Le comité est également associé au projet de révision du statut et aux mesures d'application du statut. Ce qui est également intéressant à souligner c'est que le comité du personnel peut également à la demande d'un agent intervenir pour des questions particulières qui générale-

ment sont réglées dans un cadre bilatéral entre l'administration et le fonctionnaire. Là, d'après l'article 6 de cette réglementation, le comité du personnel peut par exemple intervenir en matière de congé de maladie ou de frais de déplacement. Non seulement le comité des représentants a pour mission de défendre collectivement les agents, mais il peut également avoir un rôle actif à l'appui d'une réclamation individuelle, au niveau administratif, au profit d'un agent du personnel³. La réglementation ne se borne pas à préciser les différentes missions du comité, elle entre aussi dans les détails de la procédure à suivre, avec des précisions techniques. Il est indiqué par exemple - encore qu'on ne puisse pas évidemment définir dans l'abstrait cette modalité - que le Secrétaire général doit discuter "en temps utile" avec le comité des décisions qu'il envisage de prendre. Donc, c'est au coup par coup que la procédure s'appliquera. Il ne faut pas, par exemple, que la veille de prendre une décision, le Secrétaire général convoque les représentants en disant qu'il a décidé de prendre telle mesure. Il semblerait qu'il n'y ait pas eu de difficultés, sauf une fois dont je parlerai dans quelques instants. Donc, "en temps utile" signifie ne pas mettre le personnel devant un fait accompli. De même il est prévu un mécanisme assez précis d'un délai de quinze jours durant lequel le personnel va pouvoir acquiescer et en cas d'urgence ce délai est ramené à six jours, ce

3) La Commission de recours a, cependant, en 1990 refusé le droit pour le Comité d'intervenir dans un recours. Toutefois, elle a entendu le représentant du Comité en tant qu'amicus curiae.

qui ne retarde pas le fonctionnement de l'organisation. Il est vrai qu'il n'y a que peu de personnel, mais enfin, avec quand-même des services répartis à Bonn et à Paris. Il faut donc qu'on prenne un peu de temps pour la réflexion. Et ce qui est important c'est que la réglementation prévoit que si le Secrétaire général ne retient pas les suggestions du personnel, il doit motiver sa décision. Le cas échéant, peut intervenir une commission d'arbitrage.

C'est là une véritable originalité, car dans aucune organisation internationale il n'y a une instance qui va décider à la place de l'organisation elle-même. Cela n'existe même pas dans le cas des Communautés Européennes qui ont mis en place un mécanisme de dialogue entre le Conseil, organe de direction de la Communauté, et les organisations syndicales et professionnelles. Certes ce dialogue, dans les Communautés, se situe aux différents stades de l'élaboration des décisions concernant le personnel: c'est-à-dire que lorsque la Commission fait une proposition avant que le COREPER n'étudie le texte, les organisations discutent avec les représentants du COREPER; ensuite au moment où le Conseil va discuter de la proposition de la Commission, nouvelle discussion et finalement dans le troisième stade, avant la prise de décision du Conseil, il peut y avoir une conciliation confiée à une personne extérieure. Mais le dernier mot reviendra toujours au Conseil des Communautés Européennes.

Ici, s'agissant d'un litige collectif, si le Secrétaire général et les représentants du personnel n'ont pas réussi à se mettre d'accord, une commission d'arbitrage pourra être saisie.

Premier point qui mérite d'être souligné, car c'est rare dans les mécanismes administratifs soit nationaux soit internationaux, le recours à la commission d'arbitrage est suspensif, sauf, si pour des raisons majeures, le Secrétaire général estime qu'il doit mettre en oeuvre la décision qu'il a prise.

Cette commission d'arbitrage est composée sur une base paritaire de 4 représentants du personnel désignés par le Comité, 2 représentants des administrations publiques, donc représentant des administrations allemandes et les administrations françaises, le Secrétaire général et un collaborateur. Ces huit personnes sont - si je peux dire - "coiffées" par une personne extérieure à l'Office franco-allemand et extérieure aux administrations publiques en tant que telles. Actuellement, je suis cette personne et bien que je sois fonctionnaire je ne suis pas mandaté par mon administration pour présider cette commission. Cette personne est choisie par le Secrétaire général et le comité du personnel. Cette commission d'arbitrage a un véritable pouvoir de décision. Il est cependant prévu que si les décisions sont obligatoires pour l'Office, la commission doit respecter à la fois les compétences du conseil d'administration et les compétences de la commission de recours.

En ce qui concerne les compétences du conseil d'administration, cela ne devrait pas poser de problèmes, car effectivement on voit mal la commission déclarer irrégulière une décision du conseil. Mais, bien que les textes ne soient pas précis, on peut imaginer que la commission se place sur le plan de l'équité et pas seulement sur le plan du droit. Donc, le cas échéant, la commission pourrait estimer inopportune telle ou telle mesure envisagée

par le Secrétaire général, sans porter atteinte au droit du conseil d'administration de prendre une décision. La seconde limite aux compétences de la commission pourrait, au contraire, le cas échéant, soulever quelque difficulté. C'est en ce qui concerne la répartition des compétences entre la commission de recours et la commission d'arbitrage elle-même. La commission de recours est compétente, nous l'avons dit, pour les litiges individuels. Donc la commission d'arbitrage ne peut pas être saisie de litiges individuels. Seulement, on pourrait imaginer que dans le cadre de mesures, par exemple, de réorganisation des services, donc de mesures collectives, la commission d'arbitrage soit saisie parce que le personnel estime que le Secrétaire général est mal inspiré en envisageant de réorganiser la structure de l'administration. Le Secrétaire général a pu décider d'affecter tel ou tel fonctionnaire, décider par exemple une mutation de Monsieur X de Bonn à Paris ou inversement. On pourrait imaginer que le fonctionnaire en question aille devant la commission de recours qui peut très bien apprécier différemment la légalité ou l'illégalité. Donc, la commission de recours, elle ne peut statuer qu'en droit et elle peut considérer la mesure de mutation comme étant légale. Mais que se passerait-il si la commission d'arbitrage considérait que la réorganisation ne doit pas être maintenue parce qu'elle est inopportune? Il pourrait éventuellement y avoir un conflit entre une décision prise au plan individuel sur la base du droit et une décision prise au niveau collectif sur la base de l'équité. Pour l'instant ce n'est qu'une hypothèse d'école car - et c'est un point qui mérite d'être évoqué et qui me permet d'en parler plus librement - la commission d'arbitrage n'a jamais eu l'occasion de fonctionner. En effet, c'est une sorte de soupape de sécurité. La commission a été saisie deux fois, une fois à l'époque de mon prédéces-

seur et la seconde fois plus récemment, mais entretemps le Secrétaire général et le comité du personnel ont réussi à se mettre d'accord. C'est un peu comme dans les rapports entre particuliers, où l'on dit, souvent, qu'il vaut mieux un bon arrangement qu'un mauvais procès. Ici, on a l'impression que le Secrétaire général et les représentants du personnel préfèrent généralement essayer d'arriver à une solution transactionnelle, plutôt que de risquer de se voir désavouer les uns ou les autres, le cas échéant, par la commission d'arbitrage, qui bien évidemment ne pourrait pas dire que tous les deux ont raison. Alors évidemment on pourrait se demander quel peut être l'intérêt de ce mécanisme. Précisément, l'intérêt de cette institution c'est d'exister pour ne pas avoir à fonctionner. Souvent on se demande à quoi servent des institutions internationales qui coûtent de l'argent et qui n'ont pas l'occasion de fonctionner. Ici c'est un mécanisme qui ne coûte rien et qui constitue en quelque sorte une "épée de Damoclès", mécanisme encourageant puisque les un ou les autres peuvent se dire que si on n'arrive pas à se mettre d'accord, il sera toujours temps d'aller devant la commission d'arbitrage.

Je voudrais également préciser que les représentants du personnel non seulement sont associés à la commission d'arbitrage, mais ils ont également une place au conseil d'administration et c'est également une particularité pour le personnel d'une organisation internationale. Car généralement dans les organismes de direction des organisations internationales, les membres du personnel ne sont pas représentés. Ils ont certes des rapports avec le Secrétariat général. Par ailleurs, par exemple, les représentants du personnel des Nations-Unies peuvent être entendus par la 5e commission de l'Assemblée générale, mais

ils n'ont pas encore obtenu la possibilité de s'exprimer devant l'Assemblée générale elle-même.

Au contraire, à l'Office franco-allemand pour la jeunesse, un conseil d'administration, en plus des 30 membres, il y a deux membres du personnel qui ont voix consultative, en matière de statut et d'organisation des conditions de travail. Ces membres du personnel peuvent être entendus par les commissions intergouvernementales; ils peuvent saisir le conseil d'administration et bien évidemment avant de saisir le conseil d'administration les membres du comité du personnel doivent en informer au préalable le Secrétaire général.

Pour conclure je voudrais souligner la densité et la fréquence des contacts qui existent au sein de l'Office franco-allemand pour la jeunesse entre l'administration et son personnel. Je pense que c'est sur le modèle de l'Office franco-allemand que les Communautés Européennes ont calqué leur mécanisme de dialogue. Il ne s'agit pas simplement, je dirais, d'une discussion verbale, il ne s'agit pas seulement d'échanges de documentation, d'information, car lorsque le conseil d'administration est chargé de prendre des décisions, il le fait en ayant sous les yeux les propositions qui ont été présentées par le personnel au Secrétaire général. Donc, c'est en connaissance de cause avec des documents techniques précis que le conseil d'administration est amené à prendre des décisions concernant l'avenir du statut des agents de l'Office.

C'est quand-même quelque chose d'assez original, même si cela se retrouve aux Communautés Européennes, car les Communautés Européennes sont une construction supra-nationale, qui se rapproche de la structure d'un Etat. Or, dans

les mécanismes inter-étatiques classiques, les fonctionnaires internationaux n'ont pas comme interlocuteur les représentants des gouvernements. Ils ont comme interlocuteur uniquement les directeurs généraux, les Secrétaires généraux. Ici, dans l'Office franco-allemand pour la jeunesse, les représentants du personnel ont dans certains cas un contact direct avec le véritable employeur, c'est-à-dire les gouvernements. En fin de compte, lorsqu'il y a un malaise aux Nations-Unies ou bien à l'UNESCO, le personnel s'en prend au Directeur général, au Secrétaire général, mais en réalité les véritables employeurs ce sont les gouvernements, je dirais presque les ministères des finances des différents gouvernements. Car pratiquement ce sont toujours les mêmes problèmes qui se posent. Ce sont les problèmes touchant les rémunérations et aussi bien sur le plan inter-étatique que sur le plan étatique le véritable employeur ce n'est pas le ministère de l'éducation ou le ministère intérieur ou le ministère de la fonction publique, le véritable employeur c'est le ministère des finances. Alors, je pense que dans le cas de l'Office franco-allemand pour la jeunesse du fait même de la dimension restreinte des services et des effectifs, on a réussi à mettre au point un système relativement harmonieux de dialogue, de concertation qui s'explique peut-être par la proximité du droit allemand mais aussi certainement par le fait qu'il s'agit d'un organisme binational, donc où il est plus facile d'avoir une certaine homogénéité.

Je terminerai donc par une constatation de caractère sociologique en disant qu'il est plus facile d'avoir des rapports harmonieux dans un cadre plus restreint où il y a davantage de solidarité que dans un cadre beaucoup plus étendu. Je ferai une comparaison peut-être plus large avec le domaine des droits de l'homme où on arrive à avoir des

mécanismes beaucoup plus satisfaisants sur le plan européen que sur le plan universel. Cela parce qu'il est plus facile dans une Europe à 23 de mettre en place un mécanisme de garantie plutôt que dans un système plus vaste à l'échelle mondiale, avec 160 Etats. De la même façon il est plus facile d'avoir des rapports harmonieux au sein d'un organisme inter-étatique limité à deux Etats avec des effectifs évidemment moins importants que dans le cadre des Communautés Européennes où il y a déjà 12 Etats avec plus de 20.000 agents. Enfin, les gens heureux n'ont pas d'histoire, c'est peut-être la raison pour laquelle on parle peu de l'Office franco-allemand pour la jeunesse du point de vue juridique. Mais je pense que c'est une institution qui a montré ses preuves quant à l'efficacité des objectifs qui ont réussi à être atteints, et sur le plan juridique je pense que c'est une institution intéressante à décrire, ce que j'ai essayé de faire aujourd'hui.